

Onde encontrar as evidências para informar as políticas de saúde?

Where to find the evidence to inform health policy?

Carmen Verônica Mendes Abdala¹

Resumo

A questão do acesso e uso das evidências para informar os processos de formulação de políticas e tomada de decisões em saúde está presente em importantes estratégias e recomendações de organismos internacionais e nacionais como elemento que contribui para atender às prioridades sanitárias. O desafio que se apresenta aos formuladores de políticas e tomadores de decisão é onde buscar estas evidências em um universo de milhões de documentos, que vai do Google a sistemas mais estruturados de busca, como são as bases de dados da Biblioteca Virtual em Saúde e PubMed. Este estudo apresenta as principais fontes de informação onde podemos encontrar estas evidências.

Palavras-chave: Acesso à informação, Formulação de políticas, Políticas públicas de saúde

Abstract

The issue of access and use of evidence to support policy-making and decision-making processes in health is present in important strategies and recommendations of international and national organizations, as an element that contributes to meet the health priorities. The challenge facing policy and decision makers is where to seek this evidence in a universe of millions of documents, ranging from Google to more structured search systems, as are the Virtual Health Library and PubMed. This study presents the main information sources where that evidence could be finding.

Keywords: Access to information, Policy making, Public health policy

Introdução

Há algum tempo o tema do acesso à informação confiável e o intercâmbio de conhecimentos em saúde tem sido considerado como essencial para o desenvolvimento da saúde em todas as regiões do mundo. Existe um consenso que o conhecimento científico atualizado contribui para a equidade em saúde, o desenvolvimento dos sistemas e serviços de saúde, os processos de definição de programas e políticas de saúde mais eficientes para o enfrentamento das prioridades sanitárias dos países.

Considerando a região da América Latina e Caribe, destacam-se a Estratégia para Acesso Universal à Saúde e a Cobertura Universal de Saúde (2014) e o Plano Estratégico da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) 2014-2019, que especificam o fortalecimento dos sistemas de informação e pesquisa e a integração de evidências nas políticas e na atenção à saúde, assim como a facilitação da transferência do conhecimento e desenvolvimento dos recursos humanos para a saúde.^{2,3}

Entretanto, para que estas recomendações sejam realidade para os formuladores de políticas

¹ Carmen Verônica Mendes Abdala (abdalave@paho.org) é bibliotecária, mestrado em ciência da informação pela Universidade de São Paulo, é gerente de Serviços de Informação e Produção de Fontes de Informação no Centro Latino-Americano e do Caribe de Informação em Ciências da Saúde (BIREME/OPAS/OMS).

e tomadores de decisões, é preciso ter acesso a evidências sólidas que possam esclarecer quais serviços e programas devem ser oferecidos ou incluídos, como prestar tais serviços, que ações ou intervenções podem funcionar melhor para enfrentamento de situações problema, que arranjos na gestão são necessários para promover uma mudança, etc.

Além do acesso, é preciso saber como e onde acessar estas evidências (ou informação, ou conhecimento) e como aplicá-las nas decisões em saúde.

Informação para formulação de políticas

Comparando com outras áreas do conhecimento, a área da saúde é a que tem maior quantidade de produção científica. Consultando apenas a base de dados Medline, como exemplo, encontramos mais de um milhão de novos artigos publicados no ano de 2015. Portanto, o desafio que se apresenta é encontrar a “Informação/Evidência” que melhor responde às necessidades do tomador de decisão em saúde. É importante salientar que as evidências não são igualmente qualificadas ou aplicáveis para qualquer contexto de saúde, mesmo aquelas publicadas nas melhores revistas científicas ou de renomados autores.

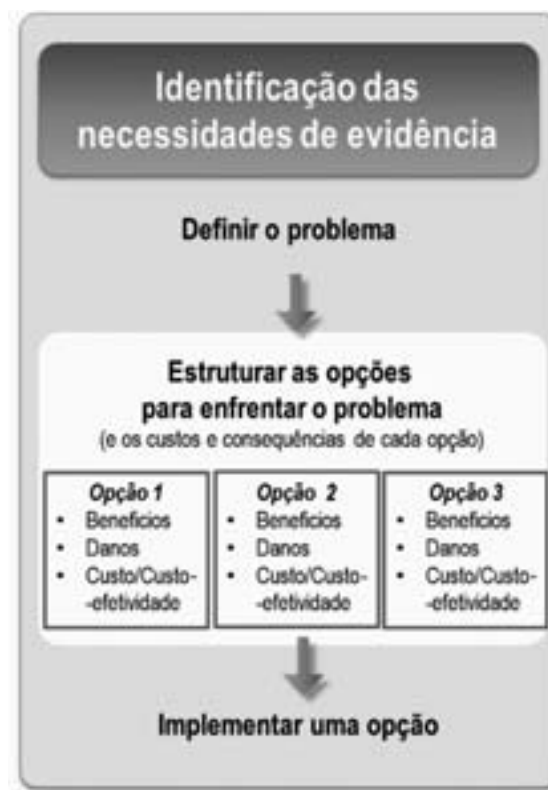
De acordo com a metodologia SUPPORT, utilizada pela Rede Políticas Informadas por Evidências (EVIPNet), a busca e a aplicação das evidências são abordadas em três etapas do processo de formulação de política.¹

Etapa 1 - Caracterização do problema

Etapa 2 - Opções para enfrentamento do problema

Etapa 3 - Planejamento para implementação das opções

Figura 1



Para cada uma destas etapas há pelo menos um tipo de evidência mais apropriada para atender à necessidade e diferentes fontes de informação onde buscar.

Caracterização dos problemas

Esta é a primeira etapa do processo de formulação de uma política ou da tomada de decisão em saúde, e intenta a identificação do problema e a caracterização de suas particularidades. Precisamos buscar evidências que respondam às seguintes perguntas:

1. Qual é o problema?
2. Como o problema chamou a atenção e como influenciou a priorização na perspectiva de enfrentar o problema?

3. Quais indicadores podem ser usados, ou coletados, para estabelecer a magnitude do problema e para medir o progresso/impacto do seu enfrentamento?
4. Quais comparações podem ser feitas para estabelecer a magnitude do problema e para medir o progresso/impacto do seu enfrentamento?
5. Como o problema pode ser descrito e estruturado de maneira a motivar diversos grupos que possam estar interessados em enfrentá-lo?

E, considerando que o problema acontece em um sistema ou serviço de saúde específico, muitas vezes em um determinado município, são as “evidências locais” que podem explicar e ajudar a entender o problema. Estas evidências estão nos indicadores e informações extraídas dos próprios sistemas ou serviços de saúde, como as estatísticas vitais, dados de vigilância e da gestão da saúde.

No caso das perguntas 4 e 5, onde buscamos evidências para estabelecer comparações para a magnitude do problema e diferentes formas de abordar o problema, recomenda-se buscar publicações de pesquisa qualitativa, avaliação de processos, avaliação de resultados e de estudos observacionais sobre o mesmo problema. Alguns destes tipos de estudos estão em publicações não convencionais e, portanto, de acesso mais difícil do que artigos de revistas.

Considerando o contexto brasileiro, sugere-se a busca destas evidências nas seguintes fontes de informação:

- **DATASUS/Ministério da Saúde** – datasus.saude.gov.br. Sistemas de informações epidemiológicas, ambulatoriais, financeiras, hospitalares, de

gestão, de eventos vitais e outros. A consulta é individual em cada sistema disponível. Basicamente permite acesso às informações por localidade e oferece recursos de exportação de dados. Não oferece ferramenta de busca estruturada.

- **IDSUS – Índice de Desempenho do SUS** – idsus.saude.gov.br. Indicadores de saúde calculados a partir de dados fornecidos pelos gestores do SUS aos Sistemas Nacionais de Informação de Saúde e de outros sistemas de informações, usados para a avaliação do desempenho do SUS em 24 indicadores distribuídos entre a atenção básica, as atenções ambulatorial e hospitalar e a urgência e emergência. Apresenta os indicadores por localidade e ano (2010 e 2011). Não oferece ferramenta de busca estruturada.
- **Sala de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE)** – <http://189.28.128.178/sage> Informação para acompanhamento das ações das redes prioritárias de saúde do governo; indicadores epidemiológicos e operacionais relacionados a doenças e agravos caracterizados como agravos da saúde pública; e informação sobre execução financeira do Ministério da Saúde. Permite consulta aos indicadores por localidades, que são apresentados em gráficos com distribuição por ano.
- **LILACS** – lilacs.bvsalud.org. Base de dados que indexa a Literatura Latino Americana e do Caribe em Saúde, publicados a partir de 1982. Além de artigos de revistas, indexa documentos

não convencionais, teses e documentos governamentais. Apresenta interface de busca livre e avançada. Organiza o resultado da busca por categorias, que funcionam como filtros para refinamento da busca. A LILACS está integrada na coleção de fontes de informação da Biblioteca Virtual em Saúde (BVS), em www.bvsalud.org

- **ColecionaSUS** – www.bvsalud.org. Base de dados que indexa literatura científica e técnica publicada nas instâncias do SUS, incluindo publicações do Ministério da Saúde. Apresenta interface de busca livre e avançada. Organiza o resultado da busca por categorias, que funcionam como filtros para refinamento da busca. A ColecionaSUS está integrada na coleção de fontes de informação da BVS.

Opções para enfrentamento do problema

Esta etapa do processo de formulação de uma política ou tomada de decisão em saúde visa identificar opções para enfrentamento de um problema e avaliar cada opção quanto aos seus prováveis benefícios, prejuízos ou danos e custos locais ou relação custo-benefício. Buscam-se evidências que respondam às seguintes perguntas:

1. Quais benefícios podem ser alcançados para cada opção?
2. Quais danos podem ocorrer para cada opção?
3. Quais são os custos de cada opção e que evidência local/nacional existe sobre o custo-efetividade

4. Que adaptações podem ser feitas para cada opção e que poderão alterar os benefícios, danos e/ou custos?
5. Quais percepções e experiências dos interessados podem influenciar a aceitação e influenciar benefícios/danos/custos?

Para caracterizar os custos e as consequências das opções, é preciso buscar e utilizar diversos tipos de evidências científicas. Quando disponíveis, as revisões sistemáticas podem atender esta necessidade, mas, ainda assim, os formuladores de políticas e tomadores de decisão devem levar em conta a qualidade das revisões, bem como a aplicabilidade local dos seus resultados, devendo também considerar as questões relacionadas à equidade. As revisões de avaliações econômicas ajudam a caracterizar a relação custo-benefício das opções. Na ausência de estudos de revisão, devem ser encontrados estudos individuais.

No caso das perguntas 4 e 5, buscamos evidências sobre avaliação de processos e de exemplos de outros sistemas e serviços onde a opção foi implementada. Mas, nem sempre esta evidência é encontrada nas revisões sistemáticas, mas sim em estudos observacionais ou de pesquisa qualitativa.

As principais fontes de informação onde buscar as evidências para esta etapa do processo são:

- **Cochrane Library – Biblioteca Cochrane** - www.thecochranelibrary.com. Revisões sistemáticas da Cochrane, Revisões sistemáticas avaliadas (DARE), Avaliações de tecnologias sanitárias, Avaliações econômicas (HTA), Ensaio clínico controlados (CENTRAL). A busca é feita por palavras chaves e oferece navegação

por tópicos que correspondem aos grupos de revisão da Cochrane. O acesso é livre aos resumos estruturados das revisões, em diferentes idiomas. O acesso ao texto completo das revisões da Cochrane é restrito a assinantes, mas parte deles é de acesso livre.

- **Biblioteca Virtual em Saúde (BVS)** - www.bvsalud.org. Reúne cerca de 50 bases de dados organizadas em coleções. Inclui referências bibliográficas de documentos técnicos e científicos de saúde, com *link* ao texto completo quando disponível. A busca é integrada, e apresenta o resultado da busca em uma única lista além de distribuição em categorias que funcionam como filtros para refinar a busca. Oferece filtro para o tipo de estudo revisão sistemática.
- **PubMed** - www.pubmed.gov. A principal base de dados do PubMed é o Medline, que indexa artigos de mais de 6 mil revistas científicas de todo o mundo. Apresenta busca livre e avançada e oferece o filtro de revisão sistemática que pode ser aplicado antes ou depois da busca pelo assunto principal.
- **Health Services Research PubMed** - www.nlm.nih.gov/nichsr/hedges/search.html. Contém coleção selecionada do PubMed de estudos sobre qualidade e custos dos serviços de atenção à saúde. Apresenta interface de busca livre e avançada que permite a aplicação de filtros pré-organizados, como: avaliação de processos, custos, avaliação de resultados, pesquisa qualitativa, entre outros.
- **Health Systems Evidence** - www.healthsystemsevidence.org. Contém sínteses de evidências científicas: resumos de políticas, overviews de revisões, resumos de revisões, revisões sistemáticas. Inclui também informação sobre governança, arranjos financeiros e de provisão dos sistemas de saúde, assim como sobre estratégias de implementação que podem apoiar mudanças nos sistemas de saúde. Apresenta resumos amigáveis, resumos científicos e textos completos quando disponíveis gratuitamente. Oferece *link* para os estudos incluídos nas revisões sistemáticas. A navegação é por categorias e busca aberta. Permite acesso para usuários registrados.
- **Rx for change** - www.cadth.ca/rx-change Oferece informação baseada em evidência: respostas rápidas, sínteses de evidência sobre eficácia e eficiência das tecnologias sanitárias, guidelines e avaliações de tecnologias sanitárias. Inclui também dados de investigação em curso sobre as estratégias utilizadas para modificar as condutas da tecnologia sanitária que prescrevem a prática e o uso. As intervenções são organizadas em categorias: professional, financial, consumer, organizational and regulatory. Navegação pode ser feita por categorias, busca livre por intervenção ou por revisão sistemática. Também oferece busca avançada.
- **Health evidence** - www.healthevidence.org/. Reúne mais de 4 mil revisões sistemáticas avaliadas sobre efetividade de intervenções na saúde pública.

Permite busca livre e busca avançada, podendo aplicar filtros para áreas temáticas, população, tipo de estratégia de implementação, entre outros. O acesso é para usuários registrados.

Planejamento para implementação das opções

Esta etapa do processo de formulação de uma política ou tomada de decisão em saúde visa planejar a implementação da política ou decisão, o que pode demandar um conjunto complexo de ações em diversos níveis do sistema ou serviço de saúde. As seguintes questões devem merecer atenção para um planejamento cuidadoso do processo de implementação das opções:

1. Quais são os obstáculos potenciais para a implementação bem-sucedida da política ou decisão?
2. Quais estratégias deveriam ser consideradas para facilitar as mudanças de comportamento necessárias para os pacientes/cidadãos?
3. Quais estratégias deveriam ser consideradas para facilitar as mudanças de comportamento necessárias para os trabalhadores da saúde?
4. Quais estratégias deveriam ser consideradas para facilitar as mudanças institucionais/organizacionais?
5. Quais estratégias deveriam ser consideradas para facilitar as mudanças necessárias no sistema?

As evidências que podem embasar esta etapa do processo poderiam estar nos planos de implementação que, normalmente, são desenvolvidos de maneira improvisada e raramente são fundamentados nas evidências. Ainda assim, estudos sobre efetividade, pesquisas qualitativas e estudos de avaliação de políticas e programas

podem ser buscados nas fontes de informação disponíveis listadas no item anterior, tais quais:

- **Health Systems Evidence** - www.healthsystemsevidence.org
- **Rx for Change** - www.cadth.ca/rx-change
- **Health evidence** - www.healthevidence.org/

Conclusão

Como se pode observar, não existe uma única fonte de informação onde seja possível buscar e encontrar as evidências para informar todas as etapas do processo de formulação de políticas ou de tomada de decisões em saúde. E ainda que exista a sobreposição de evidências entre as diferentes fontes de informação, prevalece a complementação de evidências.

Assim, cabe à equipe que apoia o processo de formulação de políticas ou de decisões em saúde conhecer e usar todas as fontes de informação disponíveis, a fim de selecionar e avaliar a evidência mais apropriada para informar as etapas deste processo.

A iniciativa EVIPNet da Organização Mundial da Saúde tem como objetivo promover o uso de evidências científicas na formulação de políticas de saúde para fortalecer os sistemas de saúde.

No Brasil, o Departamento de Ciência e Tecnologia do Ministério da Saúde (Decit/SCTIE/MS) coordena a EVIPNet Brasil e tem desenvolvido uma estratégia de promover a formulação de políticas de saúde informadas por evidência em nível dos estados e municípios, especialmente em parceria com as Secretarias de Saúde.

Um dos principais eixos de trabalho da EVIPNet Brasil tem sido o desenvolvimento de capacidades para a busca e uso de evidências de acordo com a metodologia SUPPORT apresentada neste artigo, com o objetivo de contribuir para uma cultura do uso sistemático das evidências nos sistemas de saúde.

Referências

1. Lavis JN, Oxman AD, Lewin S, Fretheim A. Ferramentas SUPPORT para a elaboração de políticas de saúde baseadas em evidências (STP): uma coletânea de artigos publicados na revista 'Health Research Policy and Systems'. Brasília (DF), Brasil: DeCIT/MS; 2009. 429 p. [acesso em 16 fev 2016] Disponível em: http://www2.paho.org/Hq/index.php?option=com_content&view=article&id=3287&Itemid=2432&lang=pt
2. Organização Pan-Americana da Saúde. Estratégia para o acesso universal à saúde e a cobertura universal de saúde. 53º Conselho Diretor, 66ª Sessão da OMS para as Américas; de 29 de setembro a 3 de outubro de 2014; Washington (DC), Estados Unidos. Washington (DC); 2014 (CD53/5, Rev. 2 (Port))
3. Organização Pan-Americana da Saúde. Plano Estratégico da Organização Pan-Americana da Saúde 2014-2019. 52º Conselho Diretor, 65ª Sessão do Comitê Regional; de 30 de setembro a 4 de outubro de 2013; Washington (DC), Estados Unidos. Washington (DC); 2013 (OD345 (Port))